

防災の 世界を 解剖する

87

行政の災害対策への関心度

公論への連載も8年目を迎え、日本の防災対策の現状を、福祉の視点を中心に延べさせていただいで来ましたが、様々な被災地での出来事や数十回に及ぶ訓練や研修を経た結果、今回は、地方自治体の防災体制についての深掘りをしてみたいと思います。今年、地球の温暖化の影響を避けられない事態が続いています。台風がUターンし迷走することや、雨も降り始めたら毎回記録を更新する大雨になっています。能登半島では元旦の地震からの復旧も進まない中での豪雨災害で仮設住宅も浸水し、またも50カ所以上の集落が孤立しました。国や都道府県市町村による災害対策は、いったいどうなっているのか。災害発生の度に気

いま見直しのとき、災害対策本部訓練 の発災時の機能不全を前提とした取組み方

一般社団法人A D I災害研究所 理事長 伊永 勉

になるのがこのことです。能登半島地震を例にするまでもなく、国民が災害による被害状況と、国都府県市町村が取り組んでいる災害対策の状況は報道でしか知ることができません。近年ではSNSによって素早く現場の映像や被災者の声を見聞き出来るようにはなりましたが、SNSにはフェイクニュースやデマもあり、詐欺等の犯罪にまで結びつく場合もあり、本当に何が起きているのかを把握できないという問題が懸念されています。

国民が目にするテレビ画面には、悲惨な被災地の姿と、消防や自衛隊員の涙ぐましい活動風景がトピックス扱いで何度も何度も映し出され、コメントには必ず行政の対応の遅れという言葉が付いています。雨が激しいから、土砂崩れが起きそうだから、暗くなつたから、2次災害が発

生しそうだから、救出救助活動を停止するという発表に、止まるなと云った注文や苦情が寄せられることもあります。確かに救助に向かう消防や自衛隊員の安全確保上やむを得ない措置なのですが、他に打てる手立てはないのかと考えさせられます。現場で泥だらけになりながら駆けずり回る消防や自衛隊員の身を挺しての活動には申し訳ないとの想いが募りますが、過去に救助活動者の安全を守る木柱と支保工パイプによるショアリングという技術開発が行われていましたが、今はどうなっているのでしょうか。救助隊員の安全確保は火災を含む全ての行動の必須対策ではないのでしょうか。ところで役所の中の事務職員は災害時に何を

しているのか、住民に見えないということにも問題があります。国はもちろん、都道府県市町村における災害対策の実態をほとんどの国民は知りません。知る機会を持ちません。ほとんどの行政情報はホームページ等で公開はされていますが、例えば市町村の地域防災計画を読んでいる住民はどれくらいいるのでしょうか。地域防災計画は300頁を超えるボリュームになることも多く、表現自体も例えばカウンタートパートである他の自治体のことを「対口支援相手」と表現するなど、行政職員でも理解できない漢和辞典の世界にいるようです。

災害関連法制度をもっと知るべき

日本の災害に関する法律は、昭和21年に発生した南海道地震をきっかけに、昭和22年に災害救助法が制定

され、明治23年に創設されていた罹災救助基金の制度が、58年を経て法律となったことから始まりましたが、災害による罹災者への給付金・見舞金という概念であり、災害そのものへの取組みを規定するものではなかったようです。昭和34年の伊勢湾台風による未曾有の災害によって、昭和36年に災害対策基本法が制定されるという歴史を歩んでおり、少なくとも防災の世界を法律で定義したのは、今からわずか62年前ということです。災害に対して現実的に



広域応援訓練風景

は、災害時にどのような業務を行っているのかが見えないということだと思います。住民に知られていないという以前に、実務担当者である職員の多くが地域防災計画を読みこんで理解できていないことと、そのための研修や訓練を一部の幹部職員には実施していても、全職員にまで行き渡っていないという問題があります。ある市では6年前に豪雨災害で大きな被害を受け

対応することになる都道府県市町村は、国の災害対策基本法に準じて地域防災計画を作成しますが、この地域防災計画の実行性が今問われています。自治体の地域防災計画は、概ね基本方針から想定災害と被害予測等をまとめた基礎編と、予防編、応急対策編、復旧復興編という構成になっていますが、消防や土木建設、上下水道部局等のように、日常で住民生活に支障をきたす事故等への即応体制を整備している部局と違って、庁内での事務作業が主体の部局

たことから、災害対策訓練を毎年土曜日に実施してきたところ、職員の休日出勤の費用が掛かり過ぎるといふ財政担当からの意見で、3年おきに実施すると云うことになり、5年後に再び豪雨災害が発生し、危機管理部局の職員も狼狽えたという報告がありました。確かに全ての職員の研修や訓練は、物理的にも費用の面でも相当の負担にはなりますが、別の市では全職員の研修を5日に分けて勤務時間内で実施している処もあり、出来ないことはないはずですが。被災経験のある自治体でも5年経過したら、職員の移動によって、過去の教訓や知見が引き継がれずに再び対策に失敗するという事例が多すぎます。

手探りで取り組む自治体の災害対策

30年前の阪神・淡路大震災を契機に、全国の地方自治体における災害対策訓練が急速に始まったように思いますが、この30年の間に、訓練の形態が様々に変化してきました。阪神・淡路大震災の翌年、兵庫県が淡路島の福良港を舞台に、津波対策の実動訓練を実施し、県と淡路島の

各市町、消防、警察、自衛隊が集まって、救出救助活動から避難支援の検証が行われたのですが、県の防災監から訓練途中にシナリオがない問題を出して欲しいとの依頼で、1000人を超えるボランティアが事前通知もなくフェリーで洲本港に来ていました。被災地での受入をお願いしますと無線で要請したところ、そんなシナリオは無いと大騒ぎになり、誰が担当して応えるのかの即答が出来ない場面がありました。防災監による訓練後の講評で、前年の地震で体験した通り、いつ何が起るかな等災害に決まりもない、災害に同じ顔はないとの訓話で、危機感の備えを訴えていました。その2年後に同じく兵庫県の防災センター完成記念の訓練でも、リアルな被災地を造り、消防・警察・自衛隊による救出救助の実動訓練を実施することになり、私は県の依頼で被災者役の15人を被災した県営住宅に配置して、シナリオのない救出訓練を演出したのですが、消防・警察・自衛隊が全く異なる手順で被災者を探し救出する状況を見て、なぜ各団体が共通した救出作戦が取れないのかと不思議な思いをし



災害対策図上訓練風景

ため訓練の主役は消防で始まり、医療機関の救命救急活動が中心的な課題でした。その上で、広域消防や自衛隊等への応援要請の手順や、住民のための避難所の開設や安否確認、避難支援への取組みが進むのですが、当初の図上訓練は、状況付与という取組課題の数を多くして、職員がどれだけ処理できるかを競うゲーム感覚の世界でした。

ある政令市の訓練では状況付与の数が1400種類を超え、4時間のリアルタイムで処理するという職員にとつて

ました。今でこそ各団体が連携を図り、一斉に活動する姿がテレビにも映し出されていますが、ここまで長い道のりを経てきたことが思い起こされます。地方自治体における災害訓練では、地震発生後の応急対策をテーマにした災害対策本部の図上訓練が主となっていますが、阪神・淡路大震災直後からの20年ほどは、地震発生直後の救出・救助・救命と初期消火など、被災者の生死に関わる活動が中心となっていました。その

は、過酷な課題に挑戦したこともありました。当時の図上訓練の目的には、災害発生時における市町村への住民からの問合せや要望は膨大な数になり、限られた人数の行政職員では受け切れないという臨場感を味わってもらおうということが含まれており、出来ない・失敗するということを知ること、行政職員としての自覚を促すといった目的もありました。しかしながら、このような訓練手法では、災害発生直後に全く担当

する業務のない部局も結構多く、総務・防災・消防の部局だけ汗をかいているという状況が目立っていました。

災害対策訓練を見直す

地方自治体にとつての災害対策は、管内住民の生命と財産を守るために、行政としてなすべき全ての行動であり、その具体的な内容を記載したものが地域防災計画ということになります。特に住民に直結する市町村の地域防災計画は、災害時の応急対策編の記載内容が、住民の生死に関わる行政の取組み手順ということなので、都道府県レベル以上に、市町村の負う責任は重大なものとなります。所属する部局や課が担当する業務は何かを把握できていなければ、住民の犠牲を減らすことはできません。そのために、災害対策訓練

が必須事業となるのですが、訓練には実際に災害時の公的機関の行動を試す実動訓練と、災害を仮想した図上訓練があり、消防による消火訓練と共に、少なくとも年に1回は実施するのが通例となっていますが、このような本格的な訓練の合間に、情

報伝達訓練や、住民が参加する避難訓練、安否確認訓練、最近注目されてきた福祉避難所開設訓練等、様々な訓練があります。ここでは、本格的な訓練で最も多く実施される災害対策本部図上訓練の現状と今後について分析してみます。先に紹介したように、阪神・淡路大震災直後からの20年近くは、市町村職員が、災害発生直後のリアルな実態を体験し、課題を共有することが目的としていたようですが、阪神・淡路大震災では、住民だけでなく公共機関・自治体そのものも被災して、職員の半数近くが出勤できない等の事態が起り、東日本大震災でも津波から堤防を守るために出動した消防関係者が300人近く犠牲になり、津波に襲われた市庁舎も数カ月使えないということになりました。

このように大規模な災害では、市町村の災害対策が機能しない場合があるという実態が分かってきたことから、災害発生当日は、消防等の救出救急救命活動はともかく、一般職員は参集状況の把握と、庁舎施設の被害状況の確認以外に何もすることは出来ないという考え方を基本にす

るべきということが理解されてきており、想定災害の仮想図上訓練も、災害発生24時間後や48時間後を対象とした訓練手法に置き換える傾向が見られるようになりました。

問題は住民にこの24時間以後を想定している訓練の意味と目的を理解してもらう必要があることです。自主防災組織による避難所開設運営訓練でも、避難所を開けるのは役所の責任ではないかと云われることもあり、大規模災害が発生した時は、行政も被害を受け、職員も同じように被災者になることから、動けないという事態を前提に、地域での共助活動の強化をお願いする努力が必須となります。さて、仮想とは言え図上訓練では、災害発生後に起こる出来事に対して、役所としてどのように対応するかを試すもので、庁内の全ての部局が担当すべき課題に取り組むこととなります。

一般的には市町村の災害時の応急対策としては、各部局の所掌事務(市町村によっては事務分掌と表示)に基づき行動を実行することになり、忙しさに時間的な違いがあります。が、この所掌事務が理解されていな

いと、適切な対策が取れず被災した住民の不満が溜まることにも繋がります。24時間後を想定しても、その間に急を要する業務が無いと思われる議会事務局や、財政・会計等の部局もあることから、48時間後・72時間後・1週間後と云った訓練対象時間軸を長期化し、取り組み課題である状況付与を工夫する傾向も見られますが、訓練の所要時間は4〜6時間が限界となることから、訓練の進行速度を3倍速(実時間10分が災害時の30分)といった進め方を導入しなければならなくなり、対策が結論に至らず検証が不十分になり、今後の課題の抽出や計画の見直しに繋がらない場合も生じてきます。

義務化が必然の業務継続計画

地方自治体の災害対策で、現在必須事項となっているのが、業務継続計画(BCP)の策定です。10年ほど前から手掛けるようになりましたが、現在は策定が自治体の努力義務になっていきます。元々企業を対象とした事業継続計画でしたが、製造業に限らずサービス業としても災害に備えての通常業務の継続計画が必要

なことから、究極のサービス事業である自治体や社会福祉協議会等の業務継続計画の策定が必然となってきたということです。地域防災計画は、災害発生に対して自治体が行う組む業務を決めているのですが、職員が揃っていない、庁舎施設も使えて、電力・水道・通信も確保できている事態での対策行動となるので、自治体そのものが被災することを前提としての業務継続計画が、災害時に最も実効性が担保される計画となります。つまり、災害の発生で起こる出来事と措置すべき事項は、地域防災計画の応急対策編に記載されている内容なのですが、自治体にとって重要なのは、住民サービスである通常業務をどのように継続するかであり、庁舎の被害や職員参集不足から停電・断水等があつて、やむを得ず出来なくなる業務があつても、停止期間を短くして早く再開できるように計画を立て、使えない施設の代替えや指揮権者に不測の事態が起った場合の代行者の決定等、業務を継続するために必要な手順を決めておくことです。2011年の紀伊半島大水害では、那智勝浦町の町長

が犠牲になるという不幸な出来事もありました。業務継続計画は、応援計画を同時に策定することが求められており、業務継続計画は全国1741市町村で策定が完了していますが、応援計画はまだ25%ほどの市町村で出来ていないようです。災害時の業務継続計画のキーポイントになるのが、不足する職員や専門職人材の応援派遣の受入と、同じく不足する物資の受入であることから、その応援計画が必須事項ということ。応援計画は、被災した自治体に人的・物的応援を派遣するための計画で、応援計画は、自らが被災した時に応援を受け入れるために必要な事項をまとめた計画となります。この業務継続計画と応援計画の実行性を確認するための訓練は、自治体にとって最も効果的な対策の取り方を示唆してくれる訓練となります。この訓練は、自治体の全部局と国や関係自治体・関係機関・専門家集団・企業等が集まっていますので、広域連携の拠点となる都道府県における訓練の実施が望まれます。現在各地で実施されています。